关于领导干部品德测评的问题研究

萧 鸣 政
(北京大学 政府管理学院, 北京 100871)

摘 要:治国理政,不但需要法律与制度的建设,更加需要执政者道德素养的提升。本文总结了十一届四中全会后各地进行领导干部品德测评实践探索中形成的各种方法与遇到的一些难点问题,通过古今中外的相关文献、中央文件与国家领导人的相关思想分析,以及课题组近年来深入全国部分省市的调研与数据分析,从理论与实践进行了较为系统的思考与论析。研究表明,领导干部的品德测评是可行的,但也是不太容易测评的。我们不要因为难测评就不去测评,测不准就认为测评无用。对于领导干部进行品德测评无疑比不测评更好。通过测评能够更有效地提升领导干部的领导力与工作绩效,能够促进领导干部选拔任用与管理工作的科学化发展。

关键词:党政领导干部;人才品德评价;领导力开发
中图分类号:D630.3 **文献标识码**:A **文章编号**:1000-5919(2013)06-0024-10

执政兴国,人才为先,事业发展领导关键,人才强国高端引领,领导干部是所有人才队伍中的领头羊,是带动中国经济社会发展的火车头。2013 年 6 月 28 日习近平同志在全国组织工作会议上强调指出,领导干部的选拔任用是风向标,必须坚持德才兼备以德为先。

"为政以德,譬如北辰。"(《论语·为政》)德才兼备、以德为先,一直是我国从古至今官员选拔与任用的基本原则。2009 年中共中央召开了第十七届四中全会,这次会议作为研究执政能力建设的专项会议,通过了《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》,把德才兼备、以德为先的干部任用标准提到了历史新高度。然而,如何把这一领导干部任用标准贯彻在干部的管理实践中,落实在干部的选拔任用中,体现在干部的开发培养中,长期以来一直是我们政治与行政管理中的难题,本文将从品德测评的视角对于这一问题进行一些思考与探索。

一、领导干部品德测评的理论分析

领导干部品德测评问题,是目前人才管理中的一个重点问题,也是一个难点问题;是一个管理中的实践问题,又是一个管理中的理论问题。关于领导干部的品德要不要测评,能不能测评以及怎么样测评,似乎还没有见到系统的回答,更没有理论方面的深入探讨。

(一)品德测评的政治性分析

所谓政治性分析,在这里主要是基于相关政策法规对于领导干部品德测评的必要性进行分析。有人认为领导干部身居高位,层层选拔与考评,品德问题早已过关,品德不好上不来;政治立场与思想品德早已考验过,领导和群众的眼睛是雪亮的。我们组织人事部门需要关注的主要是能力方面的问题,评价中需要了解的主要是才能如何与实绩如何。品德素质不要测评了。

然而,无论是国家领导人的讲话,还是最近中央颁发的重要文件,都把领导干部的品德评价问题,提高到非常重要的位置。早在 1938 年 10 月,

收稿日期:2013-09-20
作者简介:萧鸣政,男,江西泰和县人,北京大学政府管理学院教授。
基金项目:国家社会科学基金重点项目《党政干部选拔任用中的品德测评问题研究》的阶段性成果(项目编号:10AZZ004)。

毛泽东同志在中国共产党第六届六中全会上第一次明确提出了德才兼备的领导干部选任标准。他指出“中国共产党是在一个几万万人的大民族中领导伟大革命斗争的党,没有多数德才兼备的领导干部,是不能完成其历史任务的”①。

邓小平同志非常赞同叶剑英同志的意见,领导干部选拔任用,要坚持三个品德标准:一是坚决拥护党的政治路线和思想路线;二是大公无私,严守法纪,坚持党性,根绝派性;三是有强烈的革命事业心和政治责任心。②

《党政领导干部选拔任用工作条例》第二章“选拔任用条件”第六条规定,党政领导干部必须具备以下品德:依法办事,清正廉洁,勤政为民,以身作则,艰苦朴素,密切联系群众,自重、自省、自警、自励,作风民主,团结同志。③

中共中央《关于建立促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制的意见》明确指出,对于领导干部的评价,必须坚持德才兼备、以德为先。始终把政治道德标准放在首位,注重考核领导干部的政治品质、理论素养、责任意识、思想作风、勤政廉政和道德修养,引导领导干部坚持原则、勇于负责,敢抓善管、真抓实干。④

中国共产党近百年的奋斗与发展历史经验表明,领导干部选拔任用的标准与原则,是从民主革命时期的“德才兼备”发展到今天的“德才兼备、以德为先”。民主革命时期,面临的任务主要是战争、夺取政权与建设新中国。现在是和平时期,主要任务是巩固政权与建设中国特色社会主义。这种战略任务的转移,必然要求党政领导干部选拔任用工作中进行素质结构的战略调整,从要求多数领导干部的“德才兼备”到要求全体领导干部的“德才兼备”,从“德”与“才”同等重要的位置,提升到“德”先于“才”的重要地位。这不是个别国家领导人的认识,而是全党历史经验的总结与共识。中国共产党十八大会议中专门对于《党章》进行了修改,其中第六章“党的干部”33 条强调指出,必须按照德才兼备、以德为先原则选拔干部。对于党政领导干部素质要求的这种战略调整,习近平同志在 2013 年全国组织工作会议上的讲话做出了相关的揭示。他指出,“用一贤人则群贤毕至,见贤思齐就蔚然成风”。因此,用什么样的标准选拔任用干部,就会有什么样的干部作风,就会有什么样的党风。由于党的执政作用,甚至还会带来什么样的政风与社风。

德才兼备以德为先,不但成为党的领导干部选拔任用基本原则,而且成为指导整个国家人才管理与发展工作的基本原则。《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020 年)》中明确指出,要在人才的选拔、培养与使用中坚持德才兼备、以德为先的原则。⑤ 这一人才选拔任用基本原则的贯彻与落实,必然要求进行品德测评工作。没有品德测评,无法了解与把握人才的品德素质,没有品德测评,人才选拔无法体现以德为先的标准,没有品德测评,无法反映人才品德培养的效果,没有品德测评,无法在人才使用过程中落实德才兼备、以德为先的原则。

(二)品德测评的价值性分析

实际上,领导干部品德测评的必要性,不完全是由国家领导人要求与中央文件的精神所决定的。领导干部品德的特征及其对于领导力与绩效的作用与价值,决定了领导干部品德测评的必要性与价值性。品德测评有助于领导干部领导力与绩效的提升。

领导干部的品德,在这里我们是指领导干部在领导工作实践中处理对人、对事、对情景和对组织的关系活动中所表现出来的稳定行为特征与倾向性。在外表现为行为特征,在内表现为个人的

---

① 《毛泽东选集》第 2 卷,北京:人民出版社 1991 年版,第 526 页。
② 《高级干部要带头发扬党的优良传统》(1979 年 11 月 2 日),《邓小平文选》第 2 卷,北京:人民出版社 1994 年版,第 222 页。
③ 《党政领导干部选拔任用工作条例》(2002 年 7 月 9 日),北京:中国法制出版社 2002 年版。
④ 参考中共中央组织颁发的【2009】13 号文件中的《地方党政领导班子和领导干部综合考核评价办法》。
⑤ 《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020 年)》(2010 年 6 月 6 日),北京:人民出版社 2010 年版。

信念与行为准则。比如,品德中的“亲民爱民”,是领导干部的情感行为特征,是领导干部品德的态度表征;品德中的“先公后私”、“消灭贫富差距”,是我们共产党干部追求的理想信念;品德中的“廉洁自律”,这是我们领导干部做“官”的一个基本准则。

在领导干部品德的内容上,包括政治品德、职业道德、社会公德、家庭美德、个人品德。五德之中,应该说个人品德是基础,政治品德是关键,职业道德是核心。

在领导干部品德的结构上,包括德行、德性和德能。德行是表现为品德的态度行为和实际行为;德性就是支持和引发品德行为的内在信念与准则;德能就是那些可以支持与促进领导干部工作技能与才能发挥与发展的品德因素,包括品德在领导工作中产生的能源、能量、能力与能效。例如责任心、事业心与上进心,这三种品德就包括了促进领导干部有关才能有效发挥与发展的德能。这三心是任何一个领导干部在任何岗位上都需要的。如果没有事业心,没有责任心,没有上进心,那我们领导干部就可能会缺乏学习与工作动力,就不可能自觉、自愿、自动去履行他或者她的岗位职责,去做有益于人民、有益于党和国家的事情。

从以上领导干部的品德与其能力、行为的关系来看,品德具有提升与促进领导力的价值与作用,这也决定了进行领导干部品德测评的价值性与必要性。

领导力是对他人的一种影响力。美国前总统杜鲁门认为,领导力是使他人心甘情愿地从事其不愿从事之事的能力。领导力是“一种基于信任、义务、承诺、情感以及对善的共同观念而产生的人与人之间复杂的道德关系”①。

领导力是任何人都具备的一种能力,但是每个人的领导力并非都一样,领导者与领导力没有必然的联系,领导力与领导权也没有必然的联系。领导者不一定有领导力,非领导者不一定就没有领导力。

所以,从领导力概念本身我们可以看出品德对于领导力具有提升作用与促进作用。据一个调查显示,持续被 60% 的人以上认同的三种领导力品质是诚实正直 80% ,眼光长远 70% ,充满激情 65% 。由此可以看出,品德中的个人品德是领导力的核心因素。其中正直可信的品德素质是领导力的基石,领导者的战略与计划并非是其产生领导力的基础,卓有成效的领导者不是基于其聪明的才能而是基于其对于利益相关者言行一致的行为。人们追随的首先是人,而不是他的计划,也不是他的战略。被追随的领导者必须是值得追随者自己信任的人。基于领导者的职能我们可以看出品德对于领导力的提升与促进作用。领导的职能是愿景与方向,是信任与沟通,是授权与鼓舞。政治品德有助于愿景与方向的构建,正直、忠诚与亲民的良好个人品德有助于信任和沟通的建立。

基于领导力的结构,我们也可以看出品德对于领导力具有提升作用与促进作用。

领导力包括影响力、创新力、应变力、推动力,达成目标的信任与渴望,人际关系的经营能力等。执政为民、以身作则、表里如一、清正廉洁、开拓创新等品德有助于影响力与创新力的提升。

上述作用分析表明,品德对于领导力提升与促进的德能作用具有客观性与实在性。比如德高望重,就是人们对于德能作用的一种普遍认识与概括。因此,通过品德测评,促进领导干部品德素质的发展与提升,进而实现对于领导干部领导力的有效提升与促进。

品德测评还有助于领导干部工作绩效的提升。为了探讨品德与领导干部绩效之间的关系,我们 2011—2013 年连续在浙江的慈溪市、江西的德兴市、河北的中捷、甘肃的定西市以及广西的来宾市与崇左市进行了调研,并且前后发放了 1700 多分问卷,调查结果表明品德与领导干部业绩之间存在高度相关性。例如,我们的实证研究分析表明,职业道德与工作绩效总分的相关系数达到 0. 737,职业道德与周边绩效与任务绩效的相关系

① Ciulla, J. Editor, 1998, *Ethics*, *the heart of leadership*, Praeger, Westport, CT, pp. 169 – 192 a.

数分别是 0.712 和 0.695,并且三者都达到非常显著的水平①。这说明职业道德与工作绩效及其各维度之间高度相关。这种高度相关性意味着领导干部的职业道德水平越高,其工作绩效就会越高。我们以往的研究表明,促进性的品德测评可以提升领导干部的职业道德,因此,通过品德测评促进领导干部品德素质的提升,进而可以有效地促进其工作绩效的提升。

(三)品德测评的可行性分析

领导干部的品德,一般是他们在处理人与人、人与事、人与组织之间关系活动中所表现出来的稳定行为特征与倾向性。这种行为特征与倾向性,既具有一致性又具有间断性。譬如抢险救灾等特定的人、事与情景并非天天能够遇见与发生;这种行为特征与倾向性既具有公开性也具有隐蔽性,尤其是一些个人的不良之德。我们能够观察到与测评到的领导干部的品德行为十分有限,而且比较表面。能够看见的只是他们好的品德行为与良德,他们不良的品德行为与劣德我们是难以观察到的,私德的真实表现与深层的品德思想我们难以了解到。有的领导干部行为表现是“三套马车”:说的一套,做的一套,心理盘算的又是一套。说给领导的是一套,做给群众的是一套,自己心里边算计的又是一套。因此,有人认为,领导干部的品德是难以测评甚至是无法测评的。

实际上,领导干部的品德是一种客观的实体,具有客观的物质基础与客观的内容结构。

一个人的品德与其能力与业绩一样,是客观存在的,可以被我们周围的人感觉与认知。岳飞、焦裕禄、雷锋与许多我们身边熟悉的好干部与好领导,我们大家基于对他们的品德行为表现了解所作出的水平等级基本会是一致的。我们 2010 年至 2013 年先后多次深入四川开江县、重庆市委组织部与江北区、浙江慈溪市、江西德兴市、山东惠民县、日照市、甘肃省委组织部、甘肃的定西市组织部、陇西县与临洮县,青海的西宁市委组织部,广西南宁市、百色市、崇左市、来宾市、柳州市、贺州市与桂林市、河北渤海新区中捷产业园区、江苏省委组织部、南京市委组织部、苏州市委组织部门等地进行领导干部品德评价问题与实践情况调研。调研结果表明,各地民意测验中广大群众对于品德好的干部与品德较差的干部的测评分数几乎一致。

领导干部的品德是一个客观存在的耗散结构系统。品德是个人经过知、情、意、行、信心理过程的一种产物。心理过程作为一个开放系统,按照系统论耗散结构的观点(从热力的第二定律出发提出了开放系统的非平衡态热力学),当他或者她的品德中的知经过多次循环往复后,成为了当前坚定的信念或理想时,不表现出来是不可能的。这就是说,领导干部的品德具有表现的必然性。②一个比较自私自利的干部,在廉洁自律的上级领导面前与勤政廉洁制度中,他可以控制自己甚至表现出大公无私,但是只要这些外界约束一旦解除或者没有了,他马上就会表现出自私自利的行为倾向;只要他一旦有了谋私利与腐败的机会,他就会表现出贪婪的欲望与损公肥私的行为。

心理学研究表明,任何外化行为都是可以被观察与测评的。俗话说,若要人不知除非己莫为。所以,我们从耗散结构理论上来看,内在的品德信念与行为准则一定会外化为我们可以观察与测评的行为,任何客观存在的品德及其行为,都是可以被我们测评的。

领导干部的品德具有心理、行为与能力三个维度的结构。这种结构在干部个人生活与工作的任何空间任何时间中都存在,因而具有稳定性。这种稳定的结构就使我们有可能对其中的各种结构因素进行测评。

在确定物质的元素种类及组成的各种原子、离子、基团或化合物之后,我们对它的定量分析和测量也就成了现实。因此,有了对领导干部品德结构性的了解,不仅使我们的测评能把握对象的实质和它的各个方面,而且还将使我们的测评更具有客观性、准确性和可靠性。

---

① 该数据分析结果由课题组张满提供。

② 肖鸣政:《思想品德测量可能性之探讨》,《教育论丛》1987 年第 3 期。

领导干部的品德具有行为表现的经常性与一致性。品德规定了个人行为态度的一致性,规定了在不同时间、不同场合下所发生的行为具有一种相同的性质。不仅如此,而且这种品德一旦有表现的机会,它就会自动地表现出来。由于社会活动、家庭生活、组织工作的要求是多方面的,因而作为客观现实反映的品德,它的表现也必然会是多方面的、经常的和反复的。

领导干部的品德还具有行为表现的关键性与场所的有限性、集中性。领导干部绝大部分的时间是在工作区、住宅区与社交圈,因此其品德的行为表现也就集中在工作区、住宅区与社交领域。品德这种表现的有限性、集中性和关键性就给我们进行抽样分析提供了可能,使我们能充分地把握品德的实质。因此,领导干部品德表现的必然性提供了测评的可能性;表现的经常与一致性,保证了测评的可靠性,表现的关键行为、场所的有限性和集中性保证了测评的可行性。

二、领导干部品德测评的方法分析

领导干部的品德测评主要归结为测评什么,谁来测评,按照什么方法测评。为了对这几个问题有一个比较清楚的了解,我们先来看看国外领导干部的品德测评内容与方法。

美国等发达国家的党政领导干部(国外较少见到这种称谓,而是包括在高级公务员之中)的品德问题,主要是通过政党执政机会的竞争机制、社会制约机制与专门管理机构来监督与评价的。任何在任的领导干部如果存在不良的品德行为,马上就会被反对党与社会公众举报与揭示。然而,就党内领导干部选拔任用与高级公务员管理来说,发达国家领导干部的品德测评工作还是存在的。

美国领导干部的品德测评内容与标准,包括政治敏锐性,政治自觉性,企业家精神,公共服务精神,诚实正直与责任心。①

政治敏锐性指领导干部将时刻关注国内外与本地那些会对组织和利益相关方产生影响的各种政策,并且清楚自己组织与决策对外部环境的相关影响;政治自觉性是指领导干部能够自觉地辨识出那些可能影响到组织管理工作的内外部政治因素,能够认识到当前组织和政治的现实情况,并采取相应行动;企业家精神是指领导干部能够辨识机遇,正确定位组织目标以取得未来的成就,能够主动通过改善产品与服务来影响组织与社会,敢于承担风险并且持之以恒达到组织目标;公共服务精神是指领导干部能够对所服务的组织恪守承诺,确保自己的行为符合公共需要,始终将组织目标及其实践与公共利益结合在一起;诚实正直,是指领导干部言行一致、秉公办事,行为公正与符合道德标准,做出道德表率;责任心是指领导干部严格遵从已达成的承诺与相关的规则、规定,保证在规定的时间和要求内高质量完成任务,并且勇于承担自己的工作错误与责任。

美国对于其领导干部品德的测评,主要是由专门的机构负责,并且通过收集其他机构与社会公众的相关意见、进行相关调查进行评价的。1978 年,美国根据政府法令专门成立了政府道德办公室 OGE(Office of Government Ethics)②,主要负责对总统下属的公务员涉及伦理道德的行为进行监管。

1989 年,根据政府道德办公室再授权法案,OGE 从原来的联邦人事管理局(Office of Personnel Management)被独立出来,成为正式的独立机构。OGE 旨在提高政府领导干部的品德素质,提升政府的公信力,增强公众信心,让公民感受到政府行为的公正性和完整性。OGE 每年都会定期并接受其他政府机构及公众的测评,进行服务满意度调查③。

英国包括领导干部在内的公务员品德测评内容包括正直、廉政、客观、诚信、公正与责任心,他

---

① U.S. Office of Personnel Management, "Guide To SES Qualifications", pp. 1 – 5.

② 也有学者翻译成"政府伦理局""政治道德处"等。

③ U.S. Office of Government Ethics(FY 2010). "Performance Accountability Reports 2010". http://www.usoge.gov/management/admin_manage_reports.aspx.

们的品德测评,主要是通过专门机构进行的。1994 年,英国设立了行政伦理道德监管机构,全名为英国公共生活准则委员会(Committee on Standards in Public Life)①,又称诺兰委员会(Nolan Committee)。该委员会是一家独立政府的咨询机构。1995 年,英国政府首次颁布《公务员守则》,2006 年,英国政府经过与公务员委员会的共同研究,又出台了新的《公务员守则》,该守则明确规定了公务员的核心价值及行为准则,核心价值包括:正直、诚实、客观、公正②。

韩国日本与新加坡等亚洲国家对于党政领导干部品德也都有相应的测评标准与方法。

关于应该测评领导干部的哪些品德,我国党和国家领导人及其相关文件中也有专门的论述。

毛泽东同志早在 1937 年 5 月就明确地指出,党的领导干部必须“懂得马克思列宁主义,有政治远见,有工作能力,富于牺牲精神,能独立解决问题,在困难中不动摇,忠心耿耿地为民族、为阶级、为党而工作”③。在这里,毛泽东同志特别强调政治品德、职业道德与个人品德。政治品德包括政治远见、马列思想、忠于党、民族与阶级;职业道德包括不怕困难,富于牺牲精神,忠于职守;个人品德包括坚韧不拔与忠诚。邓小平同志强调的政治品德,包括坚持党性、政治路线和思想路线;职业道德包括革命事业心和政治责任心;个人品德包括遵纪守法、正直。④

综合十一届三中全会后中共中央颁发的相关重要文件,我们发现对于领导干部品德测评的内容与方法,文件中都有明确的提示。在测评的标准内容方面,主要涉及政治品德、职业道德、个人品德与社会公德等四个方面。政治品德的内容包括政治信念坚定,忠诚于马克思主义,坚持走有中国特色社会主义道路;政治敏锐,复杂情况下能够坚持正确的政治方向;政治行为坚强,坚决拥护党的政治路线和思想路线,贯彻执行党的方针政策。⑤ 职业道德的内容包括依法办事、清正廉洁、执政为民、任人唯贤、廉洁勤政、务实创新、开拓进取、作风民主、善于团结不同意见的同志一道工作。⑥ 个人品德的内容包括公道正派、克己奉公、谦虚谨慎、求真务实、襟怀坦荡、坚持原则、解放思想、实事求是、艰苦朴素、联系群众、自重、自省、自警、自励、以身作则。⑦ 社会公德的内容包括遵守党纪国法和社会主义公共道德,热爱祖国。⑧

测评的方法,主要是走群众路线,坚持群众公认原则。先由本人所在单位的干部和群众进行民意测验或民主评议,或者由上级派人下去广泛听取群众意见。⑨

我们在这几年的调研中发现,自从党的十一届四中全以后,我们国家有很多地方都多了一些这方面的探讨,尤其是 2010 年前后,我们有很多地方在领导干部选拔任用工作当中,增加了干部品德测评的环节,探索了许多领导干部的品德测评方法。从实践方面看,我们全国各地探索出了各种可行的测评方法。

江西德兴市自 2010 年以来,探索了“领导干部品德四维测评方法”。一是民主测评量“德”。在对科级干部的考察考核中,都将政治思想素质、

---

① 英国诺兰委员会网站 http://www. public - standards. org. uk/about. html.
② http://www. civilservice. gov. uk/about/values/cscode/index. aspx.
③ 《毛泽东选集》第 1 卷,北京:人民出版社 1991 年版,第 277 页。
④ 《高级干部要带头发扬党的优良传统》(1979 年 11 月 2 日),《邓小平文选》第 2 卷。
⑤ 《中共中央组织部关于实行干部考核制度的意见》(1979 年 11 月 21 日)。
⑥ 《中共中央组织部关于建立省部级后备干部制度的意见》(1983 年 10 月 5 日)。
⑦ 《中共中央关于加强党的建设几个重大问题的决定》(1994 年 9 月 28 日)。
⑧ 《党政领导干部考核工作暂行规定》(1998 年 5 月 26 日);《党政领导干部选拔任用工作条例》(2002 年 7 月 9 日),《中国共产党党内法规选编(2001—2005)》,北京:中国法制出版社 2002 年版;《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020)》(2010 年 6 月 6 日),北京:人民出版社 2010 年版。
⑨ 《中共中央关于严格按照党的原则选拔任用干部的通知》(1986 年 1 月 28 日),《中国共产党党内法规选编(1978—1996)》,北京:法律出版社 2009 年版。

工作作风与廉洁自律作为民主测评评价要素。其中政治思想素质又分为党性修养、道德品质和坚持原则三个小项。每个小项均设置优秀、良好、一般、差四个等次,每个等次赋予一定的分值。在每年的全市人代会和政协会中,都将全市正科级领导干部交由人大代表和政协委员进行测评,将干部品德的好差交由最有代表性的干部与群众评判①。二是考察谈话说“德”。在干部品德测评中通过考察考核谈话,让知情人向考察考核组介绍有关干部的品德情况,要求客观公正、实事求是,列举具体事例。三是考察纪实材料亮“德”。在领导干部自我总结与组织考察考核材料中,品德情况必须在材料中反映出来,并且是其中的最重要的一部分之一。只说行为表现与具体事例,不做太大引申评价。四是日常管理核“德”。在干部日常管理和年度考核评价中,品德测评都是其中的重要部分。近年来,基于日常的行政管理、会议与完成工作的具体行为观察中,由主管领导与组织部门参考品德行为量表进行品德行为检核。

浙江慈溪市自 2010 年以来,探索了“正反向指标全透视测评方法”。他们在领导干部品德测评中突出考察重点,细化指标体系,让干部的德“好把握”;改进考察方式,运用反向测评,让干部的德“全显现”;定性定量结合,加强分析研判,让干部的德 “能比较”。②

重庆市委组织部自从 2009 年开始在全市实践探索,出了领导干部“反向动态加减分”品德测评方法。测评内容主要包括反向评价与平常动态测评指标,按照标准进行加分与减分;手段上除民主测评,还要进行生活圈测评,通过居委会对于家庭美德表现进行测评,通过征取公安、纪委、计生委等部门意见进行品德测评;通过暗访与找群众谈话,了解干部的平时为人;对于被测评者个人要求其述职专门介绍自己的品德的表现;每个月品德测评,实行动态累计;一讲二评三公示,测评结果用星级表示③。

广西来宾市组织部实践中探索出了领导干部的“五从四坚持”品德测评法。他们从履行岗位职责中考察干部的德,从完成急难险重任务中考察干部的德,从关键时刻表现中考察干部的德,从对待个人名利的态度中考察干部的德,从日常生活表现中考察干部的德;坚持定性和定量相结合,坚持自评和他评相结合,坚持点上和面上相结合,坚持正面测评和反向测评相结合。④

2009 年中共中央组织部颁发了《地方党政领导班子和领导干部综合考核评价办法》,其中明确提出了领导干部品德测评的内容与方法。测评的内容主要是政治坚定、执行民主集中制、坚持原则、道德品质、廉洁自律等五个方面。测评的方法主要是通过民主测评方式分[A][B][C]进行。⑤

目前各地政府领导干部品德测评时使用的方法基本上为问卷式量化民主评议和民意调查、组织考察和个人谈话,其中问卷式量化民主评议和民意调查用得最多。

综上所述,无论是理论研究还是实践探索,无论是国外政府高层管理者还是国内的领导干部,无论国家领导人还是中央文件规定,都对如何测评领导干部品德探索出了一些有效的方法。其中领导干部品德测评的内容,包括为国理政的“政德”,务实创新的“职德”,为人处世的“人德”,清正廉洁的“廉德”,以身作则的“公德”,家庭和睦的“美德”;测评的方法主要是基于工作圈、生活圈与社交圈中的行为观察测评,测评的主体主要是来自领导、群众与组织三方面。

---

① 参考 2012 年 10 月 21 日晚江西德兴市委组织部陈晓琴部长在“2012 北京大学领导人才论坛”上的发言稿《夯基础强举措,加强品德素质测评促进干部健康成长》。

② 参考 2011 年 9 月《北京大学赴全国部分省市领导干部品德评价实践探索调研报告》。

③ 参考 2011 年 9 月《北京大学赴全国部分省市领导干部品德评价实践探索调研报告》。

④ 参考 2012 年 10 月 21 日晚广西来宾市委组织部庞标益部长在“2012 北京大学领导人才论坛”上的发言。

⑤ 参考中共中央组织颁发的【2009】13 号文件中的《地方党政领导班子和领导干部综合考核评价办法》。

三、领导干部品德测评的其他问题分析

以上我们对于领导干部品德测评的政治性、价值性与可行性等问题进行了探讨。但是有些地方为什么要测评没有测评、可测评却不去测评、测评了却测不准呢？试分析如下：

1. 要测评却没有测评。之所以要测评却没有测评，主要是因为在领导干部选拔任用中，品德测评问题一直是说起来重要，做起来次要，忙起来不要。造成这种现状的原因是多方面的。主要是品德测评的困难、测评标准的泛化与测评工作的虚化。无论是国家领导人的讲话还是中央文件的规定，对于领导干部品德的评价标准表述都比较抽象与通用。地方组织部门一般不会或者说没有时间与精力对这些标准进一步细化与突破。实践中我们对于干部选拔任用中品德的考察与评价，上头怎么规定我们怎么落实。往下走可以，往上突破不敢。① 即使省级以上的组织部门根据中央文件进行进一步的界定，也都十分谨慎与不敢做太大的突破，基本上还是中央文件与报刊宣传口径中的一些标准台词。② 由此，在地方与基层的领导干部选拔任用中，品德的测评与考评工作，其实是处于虚化的局面。品德素质评价的虚化必然导致领导干部的选拔任用中业绩水平与人员条件的强化，成了实际上的主要依据。前者的核心指标往往是GDP与招商引资等经济数据，人员条件主要是年龄、学历与资历等任职条件。而且即使在品德评价方面强调要听取多方面群众的意见，实际主要还是官员意见，普通群众意见很少。领导干部选拔任用中业绩是铁的，条件是实的，品德却是虚的。品德测评工作可有可无，或者虚有实无。因此，出现品德素质缺乏把关，道德滑坡无从监督，官员职位越升越高，品德水平越来越低。

2. 可以测评却不去测评。有些地方之所以可以测评却不去测评，主要是因为品德测评目前方法操作困难问题与结果失真问题。

有些地方为了改变领导干部测评指标抽象与空泛的问题，也进行了分解与细化。这样又出现了指标多，走形式，数据虚的情况。有些地方85%都是90分以上。比如我们课题组在某县的调研中发现，该县住房和城乡规划建设局13名领导干部，对“四德”评议测评得分中，4人为100分满分，6人为99点多分，3人为98点多分。当然，所有被测评人员的分数高本身并非是一件坏事，可能说明这些领导干部的品德水平都很好，但一个部门13个人的分数都在98分之上，且如此之接近，不免让人怀疑测评的准确性和有效性了。

这些地方的品德测评方法基本上是民主测评、个别谈话与群体座谈。民主测评中分好、中、差判断，主观性大；进行个别访谈与群体座谈，工作量很大，效果差。受益的人说好，没有受益的人说差，难以客观公正，有的测评结果不是那么硬，有待进一步验证。所以组织部门对于最后综合的结果一般不敢用。对于干部的职业道德，虽然我们可以看干部在急难险重与利益关系中的表现，但是，对于家庭美德和社会公德不好测评。测评困难在于社区与家庭不太愿意表达真实意见，不想表达意见，有的想表达，但是一表达怕麻烦，有的是胡乱表达，不负责任。老好人多，愿意说好不愿意说不好，或者随便应付。因此，目前的品德测评方法，操作比较困难，难以得到真实的信息。

品德测评当中还存在下面一些问题，品德的表现全时空性与观察测评的有限性导致测评的片面性；品德结构的复杂性与评价过程的简化性（测评次数越来越少，测评指标越减越少）导致了测评结果的表面性；品德的模糊性与分数的精确性导致测评的随意性；品德的变化性与结果的确定性导致了测评的失效性；品德的掩饰性与行为表现的不一致性，导致测评的失真性；品德量化的可能性与现实性的矛盾导致了测评分数的形式

① 参考2011年9月《北京大学赴全国部分省市领导干部品德评价实践探索调研报告》。

② 李建华:《官员的道德》，北京：北京大学出版社2012年版，第241页。

性;品德的个体差异性与评价标准的统一性导致了测评结果的不准确性。

所以,以上品德测评的困难性与结果的失真性,导致人们认为品德测评无意义,测评了也白费劲。因此,可以测评却不去测评。如果听任这种思想下去,将导致领导干部品德测评工作的缺位。品德测评工作的缺位将导致官员私欲的膨胀与腐败行为的失范,导致领导干部执政行为的简单化与管理行为的粗暴与越位。

3. 测评了却测不准。对于领导干部的品德,我们有些地方测评了为什么测评不准呢?之所以测评不准,主要是因为我们测评方法的设计或者选择存在问题,认识上有误。

物理学上有一个测不准的问题。比方说我们选用温度计测水温,水温是一定的,温度计本身是玻璃的,放进去水温就已经变化了。因为温度计本身是一个介质,它是一个自然工具,放进去水温就变了,这就是物理学上的测不准问题。因此,有人据此推断人的品德素质也是测不准的。实际上,物理学上的测不准问题是可以解决的。神州航天载人技术成功把人送入太空,并且完成了飞船相互准确对接的壮举,已经说明了物理学测量的精确性。实际上,物理学中的测量方法设计与工具选择直接决定了最后的测量结果的准确性。选用一根普通的温度计去测量一个试管中的水温度,所得到的水温测量结果显然会存在较大的误差。但是如果选用一根普通温度计去测量一个游泳池里边的水温度,其结果就会非常准确。我们的身高如果选择一根普通的米尺去测量可能结果不够准确,但是如果选择一根带有刻度的垂直杆子尺去度量,就会得到比较精确的身高了。如果从数学角度看,这就是计量数学中的近似值与允许误差值的问题。0.01 的误差对于满分是 5 分或者 10 分的测评结果来说,可能是不够准确的,但是对于满分是 100 分或者 500 分的测评结果来说,就比较准确的了,因为这种误差实际是可以忽略不计的。

从物理测量的目的来说,准确测量的本身并不是我们的目的,我们的目的在于通过测量认识物理结构,认识物理特征,认识物体,把握物体,能够把物体区别开来并且进行开发利用。

许多目前测量比较精确的自然科学其实也是从不准确的测量开始的。许多天体物理与航天技术都是在当初很粗糙的眼睛观察测量基础上发展起来的。心理学关于智力与人格的好多理论都是在心理测量的基础上提出来的①。如果没有当初的眼睛观察测量,就不会有今天的精密的航天太空技术,没有主观的心理测量就不会有今天的心理学发展。我们应该有这样的一个信念,不测量科学不能发展,不测评管理学也不能进步。

之所以目前有些地方进行了领导干部的品德测评却测评不准,问题在于他们认识上存在错误的观念。他们认为,既然测评就要把领导干部的品德测评准确,因此指标设计越来越细、越来越全,测评的流程设计越来越长,测评的方法越来越多,测评的工作量越来越大,测评的成本越来越高。但是,测评的效果却越来越差。其实,我们品德测评的目的,不是要把每个领导干部的品德测准确,测评的目的在于了解他们品德素质的大致状况,测评的真正目的在于促进,在于引导,在于通过我们对于领导干部品德的测评,引导并且促进他们品德素质进一步提高,进而促进他们领导力的提升与政绩的提高。

总之,领导干部的品德是要测评的、可测评的,但是也是难以测评的。我们不要因为难测评就不去测评,测不准就认为测评无用。对于领导干部的品德测评比不测评更好,更能够促进领导干部选拔任用与管理工作的科学化发展。目前对于领导干部的品德测评虽然不够准确,但是我们每次的测评工作,毕竟是不断在了解其品德、接近于其品德,在引导其品德向我们期望的方向发展。因此,我们对于领导干部的品德测评,一要不断坚持,二要不断改进。我们的测评工作,要从对领导干部品德面面俱到的测评,转向关键点和区别点行为的分析,从目前每次测评都是对五德、四德的

---

① 参考 2012 年 10 月 21 日上午北京师范大学郑日昌教授在“2012 北京大学领导人才论坛”上的点评嘉宾发言稿。

全面考察中解放出来,从工作圈、生活圈、社交圈地毯式的测评中解放出来;从单向追求降低品德测评的成本,转向全面关注品德测评带来的开发质量效果;从追求对领导干部品德的精确评分,转向模糊评等;从对领导干部品德一锤定音的下结论的年度测评,转向平时多敲边鼓的季度测评;从集中式的德行测评转向平时工作行为改进的分析,从工作行为当中去剖析德性;从对领导干部品德一次量化的品德评分,转向定性定量的综合诊断;从对领导干部品德统一评分,转向共性评分与个性描述的结合;从对领导干部品德的排序评分,转向对品德问题的提示与改进建议;从对领导干部品德的考核性测评转向促进性测评。通过领导干部的品德测评工作,去实现对他们领导力与业绩的全面促进与提升目标。

A Study on Leading Officials' Moral Character Assessment

Xiao Mingzheng
(*School of Government*, *Peking University*, *Beijing* 100871, *China*)

Abstract: The management of state affairs needs not only the construction of laws and institution, but also the improvement of leaders' moral cultivation. This paper summaries the methodologies and difficult problems formed from leading officials' moral character assessment that has been conducted in different areas in China since the 4th Plenary Session of the 11th CPC Central Committee. Based on huge amounts of academic literatures, documents of the CPC Central Committee, and research data gathered from many cities and provinces, this paper carries out systematic thinking and analysis theoretically and practically about the leading officials' moral character assessment. The result shows that leading officials' moral character assessment is feasible. Though it is difficult to make this kind of assessment, people should maintain the assessment in spite of its difficulties and believe that is effective. Moral character assessment can help to improve leadership and leading officials' job performance effectively. Moreover, the assessment can also promote the scientific development of leader officials' selection, appointment and management.

Key words: leading official, talent's moral character assessment, leadership development

(责任编辑　管　琴)